

Er zijn wettelijke waarborgen nodig voor de inzet van drones

*Rondetafelgesprek over drones, donderdag 12 september 2013
Tweede Kamer, Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
Bijdrage VNG*

Onbemande vliegtuigjes (hierna: drones) krijgen steeds meer technische mogelijkheden en de aanschafkosten dalen gestaag. Het aantal toepassingen neemt snel toe. Ze worden al gebruikt in de landbouw, bij reddingsoperaties, voor de controle van (spoor)wegen, installaties, pijpleidingen, voor het registreren van sportwedstrijden en het volgen van voetgangersstromen bij evenementen. Het lokale bestuur zal zich er op moeten instellen dat er steeds meer drones van overheidsinstanties, bedrijven en burgers in het gemeentelijk luchtruim zullen verschijnen. Ook gemeenten zelf zullen er gebruik van maken, bijvoorbeeld om het onderhoud van het wegennet te controleren of de luchtkwaliteit te meten. De overheid zal dit goed moeten reguleren, inclusief een adequate handhaving. .

Drones kunnen ook worden ingezet als hulpmiddel bij de opsporing van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde. De burgemeester heeft een bijzondere positie in deze. Hij kan nu al besluiten tot de inzet van vast cameratoezicht als dat noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde. Het wetsvoorstel voor flexibel cameratoezicht dat nu voorligt in uw Kamer maakt het mogelijk dat voortaan in bepaalde gevallen kan worden besloten tot het gebruik van mobiele camera's en daarmee ook van drones.

Begin juli publiceerde het Nederlands Juristenblad een artikel dat onder meer een helder overzicht geeft van verschillende inzetmogelijkheden van drones en de daaraan te stellen wettelijke eisen.¹ Er zijn vier vormen van inzet van drones te onderscheiden:

1. De ad hoc inzet van drones naar aanleiding van een concreet incident
2. De inzet van drones bij grootschalige evenementen
3. De inzet van drones in het kader van een strafrechtelijk onderzoek
4. De routinematige inzet van drones in de publieke ruimte.

De VNG heeft geen signalen van gemeenten ontvangen dat er problemen zijn bij de inzet van drones bij een concreet incident zoals een calamiteit of een omvangrijke ordeverstoring of bij grootschalige evenementen. Het huidige juridisch kader lijkt toereikend. Artikel 3 van de Politiewet geeft een wettelijke grondslag² en het politieoptreden is begrensd door de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Als het doel op een andere, voor de burger minder ingrijpende wijze bereikt kan worden dient de inzet van een drone achterwege te blijven. De verwachting is gerechtvaardigd dat de inzet van drones voor deze doeleinden zal toenemen. Het verdient daarom aanbeveling om nader te formuleren wanneer en onder welke omstandighe-

¹ 'Privacyrechtelijke aspecten van drones,' mr dr. B.W. Schermer en mr. M. van der Heide, Nederlands Juristenblad – 05-07-2013 – AFL. 27.

² Artikel 3 Politiewet: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'

den een drone kan worden ingezet, hoe dit kenbaar wordt gemaakt en op welke wijze hierover verantwoording wordt afgelegd.

De inzet van drones voor een strafrechtelijk onderzoek is nader geregeld in het Wetboek van Strafvordering en wordt begrensd door de Wet Politiegegevens en de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden. Tot op heden is in een zeer beperkt aantal gemeenten hiervan gebruik gemaakt. Omdat bij de inzet hiervan ook beelden gemaakt kunnen worden van inwoners die niet tot de kring van verdachten behoren, verdient het aanbeveling om richtlijnen op te stellen voor het onderwerp, de omvang en de duur van deze vorm van observatie en de omgang met de opgenomen beelden..

Het Wetsvoorstel flexibel cameratoezicht biedt gemeenten ruimte voor de routinematige inzet van drones in de publieke ruimte om overlast te voorkomen en de openbare orde te handhaven. De VNG verwacht niet dat hier veel gebruik van gemaakt zal worden vanwege de eerder genoemde eisen van proportionaliteit en subsidiariteit: Slechts in een zeer beperkt aantal situaties zal een drone effectiever zijn dan het ophangen van een statische camera. De eventuele inzet staat bovendien onder directe democratische controle van de gemeenteraad. Een andere vorm van routinematige inzet in de publieke ruimte is de inzet van drones door de politie voor surveillancetaken. Artikel 3 van de Politiewet kan hier een grondslag voor bieden. Bijvoorbeeld om een gebied te observeren waar veel inbraken plaatsvinden. Op dat vlak zien we enkele ontwikkelingen die gevolgen zullen hebben voor het lokale veiligheidsbeleid en die ethische en juridische vragen oproepen.

In de Verenigde Staten wordt geëxperimenteerd met drones die zeer lang in de lucht kunnen blijven en zijn uitgerust met extreem scherpe camera's die een groot gebied kunnen bestrijken. Er zullen over enkele jaren drone-systemen beschikbaar komen waarmee stedelijke gebieden permanent kunnen worden geobserveerd. Ze opereren op zeer grote hoogte en zijn daardoor niet met het blote oog zichtbaar, maar zullen technisch in staat zijn om tientallen bewegende objecten tegelijk te volgen en daar haarscherpe beelden van te maken (kentekenherkenning). Ze kunnen gelijktijdig worden ingezet voor de handhaving van de openbare orde, surveillance, opsporing en beheerstaken. Deze stelselmatige observatie met behulp van drones is van een heel andere aard dan de gerichte inzet tegen specifieke veiligheidsproblemen. Het zal de levenssfeer van burgers in grote mate kunnen raken, bijvoorbeeld omdat bij dergelijk toezicht ook burgers in hun besloten ruimte zoals in hun tuin of dakterras gefilmd zullen worden. Gemeenten zijn geen drijvende kracht achter deze ontwikkeling maar zullen zich in de toekomst er wel mee geconfronteerd zien. De VNG ziet daarom een noodzaak voor een fundamentele discussie over hoe deze ontwikkelingen transparant en democratisch controleerbaar vorm te geven en te reguleren.

Daarmee komen we op ons laatste punt, dat we ook hebben ingebracht in onze reactie op het wetsvoorstel flexibel cameratoezicht:: de huidige regelgeving voor cameratoezicht schiet te kort. Verschillende vormen van cameratoezicht worden door afzonderlijke wetten gereguleerd, maar door de snelle technologische ontwikkelingen komen er voortdurend nieuwe vormen van cameratoezicht bij. De eerste reactie van de overheid is om hiervoor nieuwe regelgeving op te stellen. Het gevolg is een slecht op elkaar aansluitend stelsel van wetten en nadere regelgeving die in praktijk regelmatig vragen oproept. Er is een fundamenteel andere benadering nodig om dit te reguleren. Niet voor elke verschijningsvorm een afzonderlijke wet, maar één wettelijk kader, dat het gebruik van door camera's verkregen *beelden* centraal stelt en reguleert. Onder welke voorwaarden mogen overheidsorganen, bedrijven en burgers beelden verzamelen en gebruiken? De VNG is gaarne bereid hier bijdrage te leveren.